

Parteischiedsgerichtliche Normenkontrollbefugnis und deren Kontrollmaßstab

Florian Zumkeller-Quast¹

I. Einleitung

Art. 21 I 3 GG schreibt den Parteien eine demokratische innere Ordnung vor. Weitgehend wird darunter auch die Anforderung zur Erfüllung rechtsstaatlicher Grundsätze verstanden, die in § 14 PartG mit der Pflicht zur Einrichtung von Parteischiedsgerichten konkretisiert wird.² Das Parteiengesetz weist den Parteischiedsgerichten diverse Mindestzuständigkeiten zu. Nach § 14 I 1 Alt. 2 PartG sind die Parteischiedsgerichte unter anderem für „Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Satzung“ zuständig. Darüber, wie diese Zuständigkeitszuweisung in Bezug auf Normenkontrollen zu verstehen ist, bestehen unterschiedliche Auffassungen. Dieser Beitrag stellt den Meinungsstand in Literatur und Praxis zur Normenkontrollbefugnis dar (II.), nimmt dazu Stellung (III.), stellt Überlegungen zum Umfang des Kontrollmaßstabes vor (IV.) und schließt mit einer Zusammenfassung (V.).

II. Meinungsstand

1. Literatur

Die herrschende Meinung in der Literatur betrachtet eine Kontrolle des parteiinternen Rechts auf Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht als von § 14 I 1 Alt. 2 PartG gedeckt.³

Kressel hingegen ist der Ansicht, die Normenkontrolle des innerparteilichen Rechts sei kein Anwendungsfall des § 14 I 1 Alt. 2 PartG, da diesbezüglich

keine Dispositionsbefugnis vorliege.⁴ Daher dürfe eine Normenkontrolle bzw. eine Feststellung der Geltung einer Satzungsnorm nur von staatlichen Gerichten durchgeführt werden. Eine andere Auslegung des § 14 I 1 Alt. 2 PartG verkenne die unterschiedliche Bedeutung von Anwendung einer Norm und Anwendbarkeit derselben. Letztere sei nicht mehr Teil der Zuweisung in § 14 I 1 Alt. 2 PartG.⁵

2. Praxis

Der Meinungsstand in der Rechtsanwendungspraxis zur Normenkontrollbefugnis wird im Folgenden anhand der Rezeption des § 14 I 1 Alt. 2 PartG in den Satzungen und der Rechtsprechung ausgewählter Parteien (a.) untersucht. Im Anschluss wird die einschlägige Rechtsprechung der staatlichen Gerichtsbarkeit betrachtet (b.).

a) Parteien

Analysiert werden die Bundestagsparteien mit Ausnahme der reinen Landespartei CSU.

aa) CDU

Die Parteigerichtsordnung der CDU⁶ enthält für die Kreisschiedsgerichte in § 11 Nr. 5 und für die Landesschiedsgerichte in § 13 I Nr. 6 für die jeweilige Satzungsebene eine § 14 I 1 Alt. 2 PartG entsprechende Zuständigkeitszuweisung. Für Streitigkeiten über die Bundessatzung der CDU fehlt im Zuständigkeitskatalog für das Bundesparteigericht (*CDU-BPG*) in § 14 der Parteigerichtsordnung eine entsprechende Zuständigkeitszuweisung, es muss daher davon ausgegangen werden, dass der Satzungsgeber diese Auslassung planvoll bedacht hat.

Das *CDU-BPG* deutet die entsprechenden Regelungen der Parteigerichtsordnung lediglich im Sinne einer instanzialen Zuständigkeitsabgrenzung und entnimmt ihnen gerade keinen Anspruch auf (eine abstrakte) Normenkontrolle, da dies einen Eingriff in die ausschließliche Normsetzungskompetenz des Parteitagess darstellen würde.⁷ Lediglich im Rahmen eines anderweitig zulässigen Klageantrags erkennt das *CDU-BPG* eine mögliche Normenkontrollbefug-

¹ Der Autor ist Student der Rechtswissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main und war 2013-2015 Richter am Bundesschiedsgericht der Piratenpartei Deutschland.

² Graf Kerksenbrock, *Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten*, 1994, S. 29 ff.; Heimann, *Die Schiedsgerichtsbarkeit der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, 1977, S. 42; Seifert, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, 1975, S. 250; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), *Grundgesetzkommentar*, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 141; Lenski, *Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung*, 2011, § 14 Rn. 1.

³ S. statt vieler Heimann (Fn. 2), S. 301 f.; Graf Kerksenbrock (Fn. 2), S. 41, 72; Henke, in: *Bonner Kommentar*, 64. Lfg. Nov. 1991, Art. 21 Rn. 260; Lenski (Fn. 2), § 14 Rn. 9; Einschränkung auf den Fall der Kontrolle lediglich schon bestehenden Satzungsrechts Wißmann, in: Kersten/Rixen, *Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht*, 2009, § 14 Rn. 14, 15 sowie dort Fn. 23.

⁴ Kressel, *Parteigerichtsbarkeit und Staatsgerichtsbarkeit*, 1998, S. 155 f.

⁵ Kressel (Fn. 4), S. 156 ff.

⁶ Stand: 26.1.15.

⁷ Urt. v. 25.2.91 – BPG 5/89; Urt. v. 22.3.95 – BPG 6/93; Urt. v. 16.4.02 – BPG 6/2001; Entscheidungen online veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

nis in Form der inzidenten Feststellung der Anwendbarkeit einer Norm an.⁸

bb) Die Grünen

Die Bundessatzung der Grünen⁹ enthält im Zuständigkeitskatalog keine Referenz auf den Wortlaut des § 14 I 1 Alt. 2 PartG. Allerdings ist die allgemeine Aufgabenbeschreibung für die Schiedsgerichte in § 19 I Nr. 1 so gefasst, dass eine Subsumtion jeweils beider Alternativen des § 14 I 1 PartG unter die jeweilige Zuständigkeitsnorm möglich und richtig erscheint. Eine Antragsbefugnis ergibt sich nach § 3 Schiedsgerichtsordnung zumindest aus persönlicher Betroffenheit, sodass wohl eine konkrete Normenkontrolle durch die Parteischiedsgerichtsbarkeit in solchen Fällen möglich ist.

In seiner Rechtsprechung hat das Bundesschiedsgericht der Grünen mehrfach eine Normenkontrollbefugnis angenommen. Dabei spielte es keine Rolle, ob es um die Kontrolle von Satzungsänderungen¹⁰ oder von bestehendem Satzungsrecht¹¹ ging. Als Kontrollmaßstab wendet das Bundesschiedsgericht der Grünen dabei sowohl Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie unter Verweis auf § 6 I 2 PartG auch höherrangiges Satzungsrecht an.¹²

cc) Die Linke

Die Schiedsordnung der Partei Die Linke (SchO)¹³ enthält in § 1 I 2 Alt. 1 schlicht einen Verweis auf die Zuständigkeitszuweisungen des PartG. Weder diesem Zuständigkeitskatalog noch sonstigen Bestimmungen der SchO lässt sich ein Anhaltspunkt dafür entnehmen, von welchem Verständnis der Normenkontrolle der Satzungsgeber ausgegangen ist.

Die Bundesschiedskommission der Linkspartei besteht der Schiedsgerichtsbarkeit allerdings eine umfassende Normenkontrollbefugnis formeller und materieller Natur zu, sodass sowohl Änderungen als

auch bestehendes Satzungsrecht der schiedsgerichtlichen Normenkontrolle unterfallen.¹⁴ Als Maßstab legt sie dabei Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie höherrangiges Satzungsrecht an.

dd) SPD

In § 21 ihrer Schiedsordnung¹⁵ regelt die SPD ausführlich ein Statutenstreitverfahren, welches zwar als kontradiktorisches Verfahren stattfinden kann, aber nicht muss¹⁶ und auch nur in einigen Fällen überhaupt eine subjektive Betroffenheit verlangt¹⁷. Dieses Verfahren befasst sich neben reinen Interpretationsfragen auch mit der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht,¹⁸ ein direktes Verfahren gegen Änderungsbeschlüsse ist allerdings nicht vorgesehen.¹⁹ Es dürfte aufgrund dieser Eigenschaften am ehesten mit einer umfassenden abstrakten Normenkontrolle vergleichbar sein, auch wenn es mit der klarstellenden Interpretation der anwendbaren Satzungsvorschriften etwas enthält, das diesem fremd ist und somit eine Gleichsetzung verbietet.

Dies spiegelt sich so auch in der Rechtsprechung der Bundesschiedskommission der SPD. Anfechtungen einzelner Satzungsänderungsbeschlüsse werden nicht als zulässige Verfahrensart behandelt,²⁰ allerdings ist im Rahmen des Statutenstreitverfahrens die Vereinbarkeit mit höherrangigen Satzungen und Gesetzes- sowie Verfassungsrecht ein wesentlicher Punkt.²¹

b) Rechtsprechung

Vor den staatlichen Gerichten wurde die Frage der Normenkontrollbefugnis von Parteischiedsgerichten bisher kaum aufgeworfen.

⁸ Urt. v. 25.2.91 – BPG 5/89, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

⁹ Stand: 29.6.15.

¹⁰ Urt. v. 15.9.94 – 14/94, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

¹¹ Urt. v. 19.12.87 – 9/87; Urt. v. 7.11.98 – 98-08, Entscheidungen veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

¹² Urt. v. 15.1.11 – 5/2010, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

¹³ Stand: 20.7.07.

¹⁴ Urt. v. 12.2.11 – BSchK/109-112/2010, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

¹⁵ Stand 10.3.14.

¹⁶ § 21 Abs. 5 SPD-Schiedsordnung fordert lediglich eine entsprechende Anwendung der Vorschriften des Parteiordnungsverfahrens, dessen Vorschriften für Beteiligte in § 9 und das generelle Verfahren bzgl. der Beteiligten nach § 6 gerade nicht direkt übertragbar sind.

¹⁷ Siehe hierzu ausführlich in diesem Heft Rixecker, Das Statutenstreitverfahren nach der Schiedsordnung der SPD, MIP 2016, S. 5 ff., zur Antragsbefugnis konkret S. 6.

¹⁸ Ibid, S. 12.

¹⁹ Ibid, S. 6 m.w.N.

²⁰ Ibid.

²¹ Zum Maßstab der SPD-Schiedskommission s. Urt. v. 13.9.89 – 5/1989/St; s. auch Urt. v. 23.8.13 – 01/2013/St; Entscheidungen veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

Das *LG Hamburg*²² ist der Ansicht, dass § 14 I 1 Alt. 2 PartG mit der Zuständigkeitsregelung „Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Satzung“ eine eigene, vollständige Normenkontrollbefugnis für Parteischiedsgerichte begründet. Das Gericht legt dar, dass die Worte „Auslegung und Anwendung“ eine inhaltliche Doppelung wären, die im Widerspruch zum systematischen Auslegungsgrundsatz der Nichtredundanz stünde, wenn Anwendung hier lediglich als Anwendung von Satzungsvorschriften auf den konkreten Einzelfall verstanden würde. Vielmehr müsse Anwendung hier im Gegensatz zu einfacher Auslegung als Frage des *wie* und des *ob* der Anwendung und somit auch im Sinne von Anwendbarkeit einer Satzungsnorm verstanden werden, sodass die Parteigerichtsbarkeit auch Normenkontrollverfahren der parteieigenen Satzungen durchführen könne und müsse.

Das *OLG Naumburg*²³ nimmt eine Normenkontrollbefugnis der Parteischiedsgerichtsbarkeit aus § 14 PartG als gegeben an, da die Parteien über ihre inneren Angelegenheiten autonom entscheiden müssten und die staatliche Gerichtsbarkeit auch dann auf Willkür- und Vertretbarkeitskontrolle beschränkt sei.

Dies schränkt die Rechtsprechung zur Wahlprüfung²⁴ zwar dahingehend ein, dass eine volle Prüfung zwingenden staatlichen Rechts, insbesondere des Wahlrechts, möglich sei, nimmt aber wiederum den davon nicht betroffenen Bereich der inneren Ordnung explizit aus.²⁵ Auch die Verfassungsrechtsprechung nimmt demnach eine Normenkontrollbefugnis der Parteischiedsgerichtsbarkeit an, da die Parteisatzungen in diesem Bereich von den staatlichen Gerichten nur sehr eingeschränkt kontrolliert werden dürfen und es einer authentischen Auslegung durch die Parteischiedsgerichtsbarkeit bedarf.

III. Stellungnahme

Die überzeugenderen Argumente sprechen für die grundsätzliche Annahme einer umfassenden Normenkontrollbefugnis der Parteischiedsgerichtsbarkeit. Bedenken wie von *Kressel*, dass das staatliche Rechtsprechungsmonopol gefährdet sei,²⁶ oder des *CDU-BPG*, dass eine solche Kontrolle in die ausschließlichen Rechte des Parteitags eingreife und somit der

Gewaltenteilung widerspreche,²⁷ tragen nicht, da zumindest ohne entsprechend normierte Befugnis auch die Gewaltenteilung kein mit höherem Recht unvereinbares Satzungsrecht erzwingen kann und den Parteien aufgrund ihrer grundgesetzlich garantierten Autonomie die authentische Auslegung ihrer Satzung zugestanden werden muss.²⁸ § 14 I 1 Alt. 2 PartG ist als zumindest auch eigene Verfahrensart zu verstehen, wobei die systematische Auslegung des *LG Hamburg* überzeugt, da die Rechtsordnung einem Schiedsgericht nicht auferlegen kann, eine Norm, die es für unvereinbar mit höherrangigem Recht hält, dennoch anzuwenden und so eine im Ergebnis rechtswidrige Entscheidung zu produzieren. Einen Anhaltspunkt für ein zwingend erforderliches eigenständiges abstraktes Normenkontrollverfahren ist dem PartG allerdings nicht zu entnehmen, sodass die Möglichkeit für ein konkretes Normenkontrollverfahren den gesetzlichen Anforderungen des § 14 I 1 Alt. 2 PartG genügt. Gleichwohl bleibt es den Parteien unbenommen, satzungsrechtlich weitergehende Normenkontrollbefugnisse vorzusehen.

IV. Kontrollmaßstab

Unstreitig hat jede Kontrolle von Satzungsrecht mindestens die Normen des zwingenden Verfassungs- und Gesetzesrechts als Prüfungsmaßstab heranzuziehen. Eine dieser Normen, § 6 I 2 PartG, zwingt die Gebietsverbände dazu, ihre Satzung in Einklang mit den Satzungen übergeordneter Gliederungen zu halten²⁹, weshalb Satzungsbestimmungen auch auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Satzungsrecht zu überprüfen sind. Als politischen Organen muss es den Parteischiedsgerichten im Rahmen ihrer Tendenzfreiheit³⁰ erlaubt sein, auch die politische Programmatik der Partei zur Auslegung von Satzungen heranzuziehen, da diese die Identität und das Selbstverständnis der Partei beschreiben und so zum Verständnis ihrer inneren Ordnung beitragen. Gegen eine darüber hinausgehende direkte Heranziehung des Programms als Normenkontrollmaßstab spricht aber, dass das Programm selbst, auch wenn es schriftlich niederlegt werden muss, lediglich von de-

²² Urt. v. 27.4.89 – 77 O 307/88, abgedr. bei *Kressel* (Fn. 4), S. 278.

²³ Urt. v. 30.9.14 – 1 W 26/14.

²⁴ BVerfGE 89, 243; HVerfG NVwZ 1993, 1083, 1087.

²⁵ BVerfGE 89, 243, 264.

²⁶ *Kressel* (Fn. 4), S. 156 ff.

²⁷ CDU-BPG, Urt. v. 25.2.91, Az. BPG 5/89.

²⁸ *Risse*, Der Parteiausschluss, 1985, S. 239; *Morlok*, in: *Dreier* (Fn. 2), Art. 21 Rn. 142; BVerfGE 89, 243, 264; *Wißmann*, in: *Kersten/Rixen* (Fn. 3), § 14 Rn. 36 ff.

²⁹ Ausführlich hierzu in diesem Heft: *Gauseweg*, Die Satzung von Parteiuntergliederungen zwischen Autonomie und Homogenitätsgebot, MIP 2016, S. 92 ff.

³⁰ *Morlok*, Parteiengesetz, in: *Das Deutsche Bundesrecht*, 2. Aufl. 2013, § 14 Rn. 14.

skriptiv-normativem Charakter ist.³¹ Anders verhält es sich jedoch mit den Grundsätzen der Partei, die, obwohl als ideologisch-programmatische Kernidentität³² der Programmatik entspringend, Mitglieder wie Gliederungen zur Achtung verpflichten und daher nach §§ 10 IV, 16 I 1 PartG normativen Charakter entfalten.³³ Ein Beschluss des Bundesverbandes, seine Satzung entgegen einem solchen Grundsatz zu ändern, dürfte jedoch eine implizierte Aufgabe des Grundsatzes darstellen, weswegen in einem solchen Fall die normative Bindung entfällt. Anders sieht es jedoch aus, wenn ein nachgeordneter Gebietsverband seine Satzung in direkten Widerspruch zu einem Grundsatz der Partei bringt. In einem solchen Fall können dem Gebietsverband nach § 16 I 1 PartG Sanktionen der Verbandsgewalt drohen.³⁴ Bei Bestand der Satzung gegenüber dem weiterbestehenden Grundsatz entstünde daher ein Wertungskonflikt, der gelöst werden muss. Aus diesem Grund müssen Satzungen nachgeordneter Gebietsverbände im Normenkontrollverfahren auch am Maßstab der normativen Verpflichtung politischer Grundsätze gemessen werden.

V. Zusammenfassung

Den Parteischiedsgerichten steht aus § 14 I 1 Alt. 2 PartG mindestens eine konkrete Normenkontrollbefugnis zu. In Literatur, Rechtsprechung und in der Praxis der Schiedsgerichtsbarkeit der analysierten Parteien ist dies größtenteils anerkannt. Maßstab für die Normenkontrolle ist zwingendes Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie das Satzungsrecht der übergeordneten Gliederungen. Die politischen Grundsätze können normativen Charakter entfalten und daher ebenfalls zur Normenkontrolle des Rechts nachgeordneter Gebietsverbände herangezogen werden.

³¹ Roßner, *Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie*, 2014, S. 101.

³² Morlok (Fn. 30), § 10 Rn. 12; Lenski (Fn. 2), § 10 Rn. 55 ff., § 16 Rn. 9; Ipsen, *Parteiengesetz*, 2008, § 10 Rn. 30 f.; Wißmann, in: Kersten/Rixen (Fn. 3), § 10 Rn. 35.

³³ Zum normativen Charakter Roßner (Fn. 31), S. 102 ff.

³⁴ Zur Sanktionsandrohung Risse (Fn. 28), S. 239.